



KSIĘGARNIA  
AKADEMICKA  
PUBLISHING

---

TRAKTAT USTANAWIAJĄCY KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW-  
SYGNATARIUSZY

Author(s): Jan Wiktor TKACZYŃSKI

Source: *Politeja*, No. 3 (2005), pp. 185-194

Published by: Księgarnia Akademicka

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26323662>

Accessed: 26-01-2021 16:21 UTC

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



*Księgarnia Akademicka* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Politeja*

Jan Wiktor TKACZYŃSKI

Uniwersytet Jagielloński

## TRAKTAT USTANAWIAJĄCY KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW-SYGNATARIUSZY

**ABSTRACT** In this paper, the author discusses the possible consequences of accepting and ratifying proposed Constitution for Europe for sovereignty of the member states of the European Union, what is the subject of very long and controversial disputes across the whole continent. In July 2003 the Constitutional Convention headed by former French President Valéry Giscard D'Estaing adopted a Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. After a long debate, on 18 June 2004 the European Council agreed to accept an amended version of this text. It means that in many member states people, through their direct votes in referendums, will decide whether to accept and ratify proposed Constitution of the EU. One of the most significant issues that hold back works on drafting this Treaty was fear and doubts evoked by common impression that it will decrease national sovereignty of all member states. In this article the author concentrates on the subject of state sovereignty in legislation of the member states of the EU and its relation to one of the most important law rules in the Union: primacy of common law over internal law of the member states. The author points out that only sovereign countries, in the name of their pragmatic interests, decide to give up some of their sovereignty to international organization. What is more, in author's opinion, the Treaty does not establish many new law rules, that were not well known earlier. It is rather kind of summary of all European Union Treaties, regulations, judgments etc. in one document.

**W** addendach do komunikatu końcowego z posiedzenia Rady Europejskiej z 17-18 czerwca 2004 r. czytamy m.in., że wraz z przyjęciem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE) zostanie zamknięty proces, który *rozpoczął się, gdy położono w Rzymie kamień węgielny pod integrację europejską. Jak Traktat*

*Rzymski [tak] tworzyć będzie Konstytucja na wiele lat fundament Unii w służbie obywateli*<sup>1</sup>. Skoro tak się ma stać, warto zadać pytania, czy szczególne jakość Traktatu Konstytucyjnego będzie również widoczna w sposobie dalszego wykonywania własnej suwerenności przez państwa członkowskie? Czy nadal będzie się o nich mówić jako o suwerennych państwach narodowych, które na drodze nieprzymuszonej decyzji własnej, w wyniku przeniesienia części władztwa na instytucje ponadpaństwowe, tworzą Unię? Lub, jeszcze inaczej, czy można powiedzieć, jak wielki pozostanie udział suwerenności narodowej państw-członków Unii Europejskiej pod rządami tegoż Traktatu?

## 1. PROBLEM SUWERENNOŚCI W KONSTYTUCJACH NARODOWYCH

Zanim przyjdzie się nam pochylić nad tekstem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w celu udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, pomocne będzie, porównawczo, przywołanie orzeczenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z orzeczeniem z 12 października 1993 r., Republika Federalna Niemiec może przystąpić do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), tzw. Traktatu z Maastricht, m.in. dlatego, że również w Unii Europejskiej nadal posiadać będzie atrybuty państwa suwerennego<sup>2</sup>. To, że obowiązywanie prawa wspólnotowego nie jest wyprowadzane z woli obywateli Unii, ale z woli wysokich układających się stron, jest w tej sytuacji oczywiste. Tutaj należy zatem szukać źródła, które za pośrednictwem narodowych zapisów konstytucyjnych umożliwia Unii czerpanie prawa do samodzielnego sprawowania suwerenności.

Kompetencja własna państw członkowskich do przenoszenia praw suwerennych na Unię<sup>3</sup> podlega jednak określonym założeniom i granicom. I tak, art. 23 ust. 1 zdanie 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (UZ) zezwala Republice Federalnej Niemiec na współdziałanie tylko z taką Unią Europejską, której fundament tworzą: przestrzeganie demokracji, praworządności, reguł państwa socjalnego i federalnego, jak również subsydiarności i podstawowych praw człowieka. Równocześnie ten sam artykuł wyznacza w zdaniu trzecim, zapisane w art. 79 ust. 3 UZ, a niepodlegające zmianie pryncypia konstytucyjne jako *limes* możliwych do przeniesienia na Unię Europejską suwerennych kompetencji narodowych. W tekście polskiej Konstytucji podobnych rozwiązań nie znajdujemy.

Wracając do uprzednio wyrażonej uwagi, że obowiązywanie prawa wspólnotowego nie jest wyprowadzane z woli obywateli Unii, należy tedy dodać, iż porządki prawne państw członkowskich Unii nie uznają żadnego – płynącego z autonomicz-

<sup>1</sup> Tekst dostępny na str. [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=7400&LANG=1&cmsId=347](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=7400&LANG=1&cmsId=347) [tłum. z jęz. niem. J.W.T].

<sup>2</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 1993, nr 17, t. 89, s. 155-213 (tu s. 190).

<sup>3</sup> W przypadku Niemiec stosownie do art. 59 ust. 2 zdanie 1 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ; w przypadku Polski natomiast według art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

nego źródła – prawa wspólnotowego. Co więcej, w przypadku organów władzy państwowej, definiują one w mniej lub bardziej szczegółowy sposób warunki, od których spełnienia zależą kolejne kroki integracyjne. Nic tak dobrze nie podkreśla tego stanu rzeczy jak przyjęta w niemieckim orzecznictwie konstytucyjnym formuła konkretyzacji upoważnienia ustawowego<sup>4</sup>. Powiada ona, że federacja może przenieść prawa suwerenne (tu: na organizację międzynarodową) jedynie w celu realizacji wystarczająco skonkretyzowanego wspólnotowego zobowiązania integracyjnego. Można zatem przyjąć, że jak długo ma miejsce tego rodzaju sytuacja, tak długo te państwa-członkowie Unii Europejskiej, które posiadają w swoim systemie prawnym podobne zabezpieczenie<sup>5</sup>, pozostają, by użyć określenia stosowanego w niemieckim piśmiennictwie naukowym, „panami” traktatów<sup>6</sup>.

Stan ten podkreśla jeszcze inne rozwiązanie, zaproponowane najpierw przez Konwent ds. reformy Unii Europejskiej<sup>7</sup>, a przyjęte w Rzymie w dniu 29 października 2004 r. przez szefów rządów i państw Unii Europejskiej. Mowa tu o *Traktacie* ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE)<sup>8</sup>, a nie o *Konstytucji* Unii Europejskiej. Konstrukcja umowy międzynarodowej zawartej, stosownie do art. 48 TUE, między wszystkimi członkami-państwami jednoznacznie wskazuje, że państwa te nadal podtrzymują formułę funkcjonowania Unii Europejskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego publicznego. Że tak jest w rzeczy samej, dowodzi najlepiej brak jasnych uregulowań w TKE w przypadku braku ratyfikacji Traktatu przez jedno z państw-

<sup>4</sup> BVerfGE 1993, nr 17, t. 89, s. 155-213. Tu s. 184 n oraz w szczególności s. 187. Podobne rozwiązanie przyjął duński Sąd Najwyższy. Patrz: orzeczenie AZ I 361/1997 – Hanne Norup Carlsen u.a. gegen Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen z 6 IV 1998 r. w tłum. niem., „Europäische Grundrechte Zeitschrift” (EuGRZ) 1999, 1-4, s. 49-52.

<sup>5</sup> W polskim systemie konstytucyjnym rolę częściowego zabezpieczenia spełnia art. 89. Konstytucji, powiadający w ust. 1, że *Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy [...] 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej*. Ponieważ jednak nie chodzi tutaj jedynie o „członkostwo”, należałoby uściślić i rozszerzyć podaną konstrukcję o słowo „warunki”.

<sup>6</sup> Tutaj jedynie kilka najświeższych przykładów: H.-J. Cremer, *Art. 48 EUV RdNr. 4*, [w:] *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, Neuwied 2002; P. M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” (VVDStRL) 2001, nr 60, s. 194-241 (głównie s. 222); M. Kaufmann, *Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund*, „Der Staat” 1997, nr 4, s. 521-546 (s. 532); W. Meng, *Art. 48 EUV RdNr. 25*, [w:] H. von der Groeben, J. Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2003; A. Puttler, *Sind die Mitgliedstaaten noch „Herren” der EU? – Stellung und Einfluss der Mitgliedstaaten nach dem Entwurf des Verfassungsvertrages der Regierungskonferenz*, „Europarecht” (EuR) 2004, nr 5, s. 669-690.

<sup>7</sup> Na temat Konwentu i jego mandatu więcej: N. K. Riedel, *Der Konvent zur Zukunft Europas*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” (ZRP) 2002, nr 6, s. 241-247, oraz J. F. Lindner, *Der Konvent zur Zukunft Europas. Ein Überblick über die aktuelle europäische Reformagenda*, „Bayerische Verwaltungsblätter” (BayVBl.) 2002, nr 17, s. 513-517. Przebieg obrad oraz dokumenty Konwentu są na str.: [http://europa.eu.int/futurum/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm).

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TKE) z 29 X 2004 r. (Dz.U. UE nr C 310 z 16 XII 2004 r.).

-sygnatariuszy<sup>9</sup>. Ponieważ art. 34 Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów nie przewiduje tworzenia *obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody*<sup>10</sup>, łatwo stąd wyprowadzić wniosek, że wejście w życie TKE nie będzie w takiej sytuacji możliwe.

Jeśli prekluzja ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE) jest obecnie kwestią polityczną, to jego obowiązywanie w czasie nią nie jest. Poprzedzające TKE: Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) oraz Traktat o Unii Europejskiej (TUE), regulują tę kwestię bezterminowo<sup>11</sup>. Konstrukcja ta stanowi dla części badaczy<sup>12</sup>, pozostających pod wpływem doktryny prawa międzynarodowego, podstawę do wysnucia twierdzenia o nierozwiązywalności wspomnianych traktatów.

Jeśli nie przyznamy racji takiej interpretacji<sup>13</sup>, to wypadnie zauważyć, że zawarcie traktatów założycielskich w formie umów międzynarodowych oznacza, iż także akt odwrotny, wygaśnięcie, wypowiedzenie bądź wystąpienie może być możliwy. Jeśliby szukać potwierdzenia dla tak postawionej tezy, to można by wskazać jednak tylko na art. 48 TUE, który umożliwia, a zarazem określa procedurę zmian w materii traktatowej. Nie jest to rozwiązanie ani jasne, ani wyraźnie określające warunki, na jakich jest możliwa realizacja wspomnianych supozycji. Stąd za usunięcie w tym względzie wątpliwości, a tym samym wzmocnienie suwerenności państw członkowskich, należy uznać jasne uregulowania w podniesionej kwestii zawarte w art. I-60 TKE.

Model głosowania w Radzie UE budził, bodaj jako jedna z niewielu kwestii w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, wyjątkowo spore emocje, zdecydowanie większe niż te, które towarzyszyły dyskusji nad modelem procedury zmian materii traktatowej. Tymczasem kwestia ta dotyka znacząco, acz w innym, aniżeli dotąd podnoszone, aspekcie analizowaną tutaj problematykę suwerenności państw członkowskich według TKE. Należy przypomnieć, że punktem wyjścia owej debaty był przesądzony wówczas wzrost liczebności członków Unii Europejskiej. Podnoszono, że Wspólnota składająca się z 25, a następnie 27 i więcej państw, chcąc zachować określoną dynamikę organizacyjną, musi uprościć nie tylko struktury decyzyjne, ale i ułatwiać je sposoby zmiany materii traktatowej. Jednak z perspektywy samych państw tego rodzaju zmiany byłyby bez wątpienia ograniczeniem indywidualnego wpływu członków Unii na jej kształt.

Już tedy lektura projektu TKE pozwala dostrzec, że nie zyskało poparcia proponowane wcześniej<sup>14</sup> zastosowanie modelu uproszczonej procedury w kwestii zmian

<sup>9</sup> Por. art. IV-447 ust. 1 i 2 TKE (Dz.U. UE nr C 310 z 16 XII 2004 r.).

<sup>10</sup> Wiedeńska Konwencja o prawie traktatów z 22 V 1969 r., Dz.U. RP (1990) nr 74, poz. 439.

<sup>11</sup> Por. art. 312 TWE oraz art. 51 TUE.

<sup>12</sup> Tak ostatnio T. Giegerich, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, Berlin 2003, s. 613 i n.

<sup>13</sup> Tu art. 56. Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów z 22 V 1969 r. (Dz.U. RP (1990) nr 74, poz. 439).

<sup>14</sup> Raport *The Institutional Implications of Enlargement*, tzw. Raport „Dehaene-von Weizsäcker-Simon” z 18 X 1999 r., <http://www.jeanmonnetprogram.org/dehaene.html>.

materii traktatowej (widomy znak oporu państw członkowskich). Ostatecznie więc, w zapisie TKE znalazły się dwie procedury. Pierwsza, *zwykła*, określona w art. IV-443, odpowiada w zasadzie znanym już rozwiązaniom art. 48 TUE. Drugą, noszącą nazwę *uproszczonej*, przewiduje art. IV-444. Procedura ta pozwala podejmować decyzje dotyczące zagadnień opisanych w Części III TKE (z wyłączeniem kwestii wojskowych i obronnych) większością kwalifikowaną. Jednak za *novum* należy tutaj uznać nie tyle sam model większości kwalifikowanej, ile konieczność włączenia do obydwu wspomnianych procedur parlamentów narodowych, a taki krok nie może być inaczej oceniony, jak podkreślenie roli suwerenów krajowych.

## 2. SUWERENNOŚĆ PAŃSTW UE W ASPEKCIE PIERWSZEŃSTWA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

W świetle dotychczasowych rozważań niepodobna zaprzeczyć, że uregulowania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wskazują na umocnienie suwerenności państw członkowskich wobec Unii Europejskiej. Stwierdzenie to nie może jednak przesłonić faktu, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) wyraźnie formułuje zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego<sup>15</sup>, w tym pierwotnego i pochodnego, wobec prawa krajowego. Jeżeli pójdzie się tym tropem, to nie można pominąć kwestii relacji obu tych porządków prawnych w przypadku wystąpienia kolizji. W przeciwieństwie do konstytucji niektórych państw-członków UE<sup>16</sup>, niemiecka Ustawa Zasadnicza nie zawiera wyraźnej normy kolizyjnej na wypadek wystąpienia sprzeczności pomiędzy jej prawem, w szczególności konstytucyjnym, a prawem wspólnotowym. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznaje wprawdzie zasadniczo w orzecznictwie pierwszeństwo prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, jednakże wyprowadza je nie z natury prawnej Unii Europejskiej jako

<sup>15</sup> Orzeczenie ETS z 15 V 1964 r. – 6/64 – Flaminio Costa vs. E.N.E.L., [w:] Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH Slg.) 1964, s. 1251-1306.

<sup>16</sup> Tak w konstytucjach: Irlandii (*No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State which are necessitated by the obligations of membership of the European Union or of the Communities, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the European Union or by the Communities or by institutions thereof, or by bodies competent under the Treaties establishing the Communities, from having the force of law in the State* – art. 29 ust. 4 pkt 10; <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/297.htm>); Holandii (*Durch Vertrag oder kraft eines Vertrages können völkerrechtlichen Organisationen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtssprechungsbefugnisse übertragen werden, erforderlichenfalls unter Berücksichtigung von Artikel 91, Absatz 3* – art. 92; oraz *Innerhalb des Königreichs geltende gesetzliche Vorschriften werden nicht angewandt, wenn die Anwendung mit allgemeinverbindlichen Bestimmungen von Verträgen und Beschlüssen völkerrechtlicher Organisationen nicht vereinbar ist* – art. 94; [http://www.minbzk.nl/contents/pages/6156/grondwet\\_D\\_6-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/6156/grondwet_D_6-02.pdf)), a także Polski (*Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli tej nie da się pogodzić z umową* – art. 91 ust. 2, oraz *Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami* – art. 91 ust. 3; Dz.U. RP (1997) nr 78 poz. 483).

autonomicznego porządku prawnego, ale – jak to już zostało przedstawione – z zastraszalnego środka stosowania prawa (*Rechtsanwendungsbefehl*)<sup>17</sup>.

Jeśli jednak, z punktu widzenia ETS, prawo wspólnotowe korzysta z pierwszeństwa stale i bez ograniczeń, to upoważnienia ustawowe w niemieckiej konstytucji podlegają ograniczeniom zapisanym w art. 79 ust. 3 UZ. Ponieważ także inne państwa Unii nie uznają autonomiczności prawa wspólnotowego, to konflikt pomiędzy unijnym porządkiem prawnym a krajowym prawem konstytucyjnym jest więcej niż prawdopodobny. Patrząc z polskiej perspektywy, zagadnienie to jest szczególnie interesujące, ponieważ prawdopodobieństwo takiego konfliktu zwiększa wyraźne sformułowanie art. I-6 TKE: *Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich*.

Powyższe uregulowanie pojawia się w materii prawa wspólnotowego po raz pierwszy. To prawda, że uregulowanie to stanowi jedynie przejście do tekstu traktatowego znanego już orzecznictwu ETS. Prawdą jest również, że dokładniejsza analiza tego zapisu pozwala z niego wyłuskać istotne ograniczenie polegające na tym, że pierwszeństwo należy się tylko prawu pochodnemu wydanemu stosownie do przyznanych kompetencji. Ale i ta wykładnia nie przynosi rozwiązania potencjalnego sporu, którego sedno można przedstawić za pomocą dwóch pytań: po pierwsze, czy państwo członkowskie może odmówić wykonywania prawa wspólnotowego, uzasadniając ten fakt powołaniem się na własne ograniczenia konstytucyjne?; po drugie, gdy taki przypadek zachodzi, czy musi najpierw usunąć te właśnie ograniczenia?

Ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oznacza, że każde państwo-sygnatariusz poddaje się odtąd przyjętym w nim uregulowaniom, także dlatego, że kolejne zapisy art. III-360 oraz art. III-361 TKE dają zarówno Komisji Europejskiej, jak i pozostałym krajom członkowskim możliwość wstąpienia na europejską drogę sądową w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez to państwo. Zważywszy więc chociażby na art. 31 ust. 1 Wiedeńskiej Konwencji o prawie traktatów<sup>18</sup>, mówiący o interpretowaniu umów międzynarodowych w dobrej wierze, trudno w tej sytuacji założyć, że dane państwo akceptuje bez zastrzeżeń treść TKE, po czym, po jego wejściu w życie, pozostaje przy swojej poprzedniej interpretacji, tj. pierwszeństwa narodowych ograniczeń konstytucyjnych.

Dla ułatwienia kontroli, na ile tego rodzaju obawy są w ogóle uzasadnione, z polskiego punktu widzenia może być pomocne założenie, że TKE nie narusza w innych postanowieniach kardynalnych zasad art. 23 ust. 1 zdanie 1 UZ (podobnie zresztą jak to, że unijny porządek integracyjny podlega konkretyzacji). Gdyby zachodziły tego rodzaju warunki, to niemożność zastosowania wspólnotowego aktu prawnego mogłaby mieć miejsce jedynie, jeśli ów akt mijałby się *ultra vires* z porządkiem

<sup>17</sup> BVerfGE 1986, nr 10, t. 73, s. 339-388. Tu w szczególności s. 374 i n. Inaczej natomiast I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2001, nr 60, s. 148-193 (głównie s. 183 i n., z wyjątkiem przypadków szczególnych – s. 184 i n.).

<sup>18</sup> Wiedeńska Konwencja o prawie traktatów z 22 V 1969 r., Dz.U. RP (1990) nr 74, poz. 439.

integracyjnym. Miałoby to miejsce, ponieważ nie istniałoby wymagane – stosownie do orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK)<sup>19</sup> – sprzężenie art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ z art. 59 ust. 2 UZ. Można zatem powiedzieć, że roszczenie do pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego, tak jak je interpretuje FTK, może zostać oddalone tylko wtedy, gdy unijny akt prawny byłby wydany z pogwałceniem właściwych kompetencji. To jednak wyklucza przedstawione powyżej uregulowanie art. I-6 TKE.

Aczkolwiek obawy przed kolizją pomiędzy pryncypiami niemieckiej Ustawy Zasadniczej a prawem wspólnotowym są przesadzone, nie pomniejsza to znaczenia – pozostającego w związku z poruszonym zagadnieniem – innego pytania: kto w zasadzie decyduje o tym, czy organ wspólnotowy przy wydawaniu aktów prawnych postępuje jeszcze, czy też już (raczej) nie w ramach porządku integracyjnego?

Z punktu widzenia prawa wspólnotowego na takie pytanie wiążącej odpowiedzi udziela Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Tę kompetencję ETS uznaje wprowadzić również FTK<sup>20</sup>, ale z powodu swojej pozycji w federalnym systemie konstytucyjnym Niemiec poczuwa się on do sprawowania kompetencji kontrolnej w szczególnych przypadkach<sup>21</sup>. Jeśli więc szukać uzasadnienia dla obaw co do harmonijnego rozwoju w przyszłości relacji Unia Europejska–państwa członkowskie na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, można by wskazać bez wahania na to właśnie uregulowanie.

Jeżeli powyżej analizowany problem może się wydać jednostkowy, nie jest tak na pewno w przypadku rozrostu kompetencji Wspólnoty i jej wkraczania w suwerenne prawa państw członkowskich. Dowodzi tego najlepiej *Oświadczenie z Laeken*<sup>22</sup>, w którym Rada Europejska zobowiązała Konwent ds. reformy Unii Europejskiej nie tylko do opracowania lepszego podziału, ale także do określenia kompetencji we Wspólnocie. W rzeczy samej, tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy odpowiada tym oczekiwaniom. Zgodnie z art. I-11 TKE granice kompetencji Unii wyznacza zasada ograniczonego upoważnienia jednostkowego, natomiast wykonywanie rzeczonych kompetencji podlega zasadom subsydiarności i odpowiedniości. Na ostateczny kształt powyższego zapisu wpłynęło, z jednej strony, przekonanie o konieczności ograniczenia stosowanej przez organy Wspólnoty praktyki kompetencji – kompetencji według art. 308 TWE, z drugiej natomiast świadomość, że Unia musi posiadać takie instrumentarium wykonawcze, które umożliwi jej nie tylko reagowanie na nowe wyzwania, ale i pozwoli odpowiednio do nich zagospodarować dziedzinę wspólnotowego życia społeczno-gospodarczego.

Ta dwoistość natury wspomnianego art. 308 TWE znalazła odbicie także w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. I tak, art. I-18 ust. 1 TKE nie

<sup>19</sup> BVerfGE 1993, nr 17, t. 89, s. 155-213. Tu s. 210.

<sup>20</sup> BVerfGE 1986, nr 10, t. 73, s. 339-388. Tu s. 370.

<sup>21</sup> BVerfGE 1993, nr 17, t. 89, s. 155-213. Tu s. 175 i 178.

<sup>22</sup> *Oświadczenie z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej* z 14/15 grudnia 2001 r., <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>.



uzależnia wprowadzie wykonywania kompetencji elastyczności od istnienia innych właściwości kompetencyjnych, uznaje jednak za wystarczającą podstawę wszczęcia działania: *Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w części III, jednego z celów, o których mowa w Konstytucji [...]*. Uregulowanie, w którym występuje powołanie się na *polityki* zamiast na kompetencje, jest bez wątpienia niejasne i jako takie wymaga wykładni. Niejasne jest tutaj zwłaszcza to, czy Unia może sobie sama nadać na podstawie tego artykułu dodatkowe właściwości kompetencyjne w politykach części III TKE oprócz wymienionych tamże kompetencji wspierających?

Z punktu widzenia suwerennych interesów państw-członków Unii Europejskiej zadowalające rozwiązania przynosi natomiast zapis ust. 3 art. I-18 TKE, zgodnie z którym harmonizacja przepisów prawnych państw członkowskich z powołaniem się na kompetencję elastyczności nie jest dozwolona, jeśli TKE wyklucza taką możliwość<sup>23</sup>. W podobnym kierunku zmierza ust. 2 art. I-18 TKE, wskazujący na konieczność informowania przez Komisję Europejską parlamentów krajowych o każdorazowym zamiarze skorzystania z kompetencji elastyczności. Pozwala to najwyższymi przedstawicielstwom narodowym zająć stanowisko, którego konieczność uwzględnienia prowadzi w rezultacie do zbadania pod kątem stosowania zasady subsydiarności zasadności projektu nowego uregulowania.

### 3. ZAKOŃCZENIE

Podejmując się dokonania pod kątem polskiej strategii integracyjnej *résumé* rozwiązań, które niesie ze sobą Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, wypadnie zacząć od początku, a mianowicie od tytułu tego aktu prawnego. Wybór słowa *konstytucja* dowodzi, że autorom traktatu przyświecała myśl odróżnienia go od obowiązującego wspólnotowego prawa pierwotnego. Więcej, nadania mu przez to nowej, innej jakości. Przedstawiona analiza uregulowań traktatowych, *konstytucyjnych*, prowadzi jednak do wniosku, że niepodobna stwierdzić na ich podstawie, czy TKE określa rolę państw członkowskich inaczej, aniżeli można to wywieść z obecnego stanu prawnego Wspólnoty. Unia Europejska, także według litery Traktatu *Konstytucyjnego*, pozostaje nadal organizacją, która wyprowadza istnienie z suwerennej woli jej państw-członków.

Teza o bezzasadności przekonań o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niczym, by odwołać się do Thomasa Hobbesa, lewiatana pożerającego suwerenność narodową państw członkowskich może być podbudowana jeszcze z innej strony. W materii TKE wielokrotnie podkreślono związek pomiędzy przyznanymi Unii kompetencjami a działaniem na ich podstawie organów wspólnotowych. Nie da się tego faktu wyłożyć inaczej jak stwierdzając, że ostatecznie kompetencje te również mają swe źródło

<sup>23</sup> Jako przykład może tu posłużyć kwestia harmonizacji w dziedzinie kultury. Nie jest ona możliwa z powodu zakazu wyrażonego w art. III-280 ust. 5a TKE.

w suwerennej woli państw-członków Unii Europejskiej. Jak dalece, wymagająca przy tym jeszcze wykładni, kompetencja elastyczności stanowi rzeczywiste niebezpieczeństwo faktycznej kompetencji Unii, pokaże jednak dopiero praktyka. Kontrola ze strony państw członkowskich, a więc także Polski, jest tutaj możliwa, potrzebna i wskazana.

Przyjęcie dla „Konstytucji Europejskiej” formuły traktatu jako umowy międzynarodowej oznacza także, że jej sygnatariusze odrzucają autonomiczność jej obowiązywania. Tym samym zarówno zwykła, jak i uproszczona procedura zmian materii Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy nie jest niczym innym jak instrumentem, za pomocą którego państwa członkowskie otrzymują możliwość wpływania na kształt podwalin prawnych Wspólnoty. Także nieograniczone prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej wskazuje, że członkostwo danego państwa nie oznacza tylko jego jednorazowej w tym względzie zgody, ale jest równoznaczne z ciągłością suwerennej woli członka Wspólnoty. Czy i jak długo taka wola istnieje, zależy wyłącznie od konstelacji polityczno-konstytucyjnej wewnątrz danego kraju. Przedstawiony zapis *konstytucyjny* ma przy tym wartość dodatkową, ponieważ zamyka ostatecznie dyskusję na temat niemożności wypowiedzenia istniejących traktatów założycielskich.

W innym kierunku musi zostać skierowana nasza uwaga przy rozpatrywaniu kwestii wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na kształt krajowego postępowania sądowego. Spoglądając z punktu widzenia polskiego interesu, szczególne zainteresowanie musi budzić administracyjna konstrukcja ochrony prawnej w Niemczech, która umożliwia dostęp za jej pośrednictwem również zagranicznemu wnioskodawcy. Tym samym Państwo Polskie może, powołując się na wynikające z dyrektywy wspólnotowej<sup>24</sup> uregulowanie §12 niemieckiej Ustawy o zwrocie dzieł sztuki<sup>25</sup>, dochodzić przed niemieckimi sądami administracyjnymi praw do nielegalnie wywiezionych dzieł sztuki<sup>26</sup>.

I wreszcie uwaga zamykająca rozważania. To, że suwerenność państwowa jest wciąż ważniejsza (lub przynajmniej może nią być) dowodzi w sposób jak najbardziej oczywisty brak ze strony Unii wystarczającego instrumentarium karnego wobec

<sup>24</sup> Dyrektywa Rady 93/7/EWG z 15 III 1993 r. über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachten Kulturgütern, [w:] *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. EU) (1993) L 74 z 27 III 1993 r., s. 74-77. Artykuł 5 tejże dyrektywy powiada, że *Zwracające się o pomoc państwo członkowskie może wystąpić z pozwem o zwrot do właściwego sądu drugiego państwa członkowskiego przeciwko właścicielowi bądź zastępczo przeciwko posiadaczowi dobra kultury, które opuściło niezgodnie z prawem terytorium tegoż państwa. Pozew o zwrot jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy do pisma-pozwu załączony jest: – dokument z opisem dobra, które jest przedmiotem pozwu oraz oświadczenie, że dotyczy to dobra kultury; – oświadczenie właściwej instytucji zwracającego się o pomoc państwa członkowskiego, z którego wynika, że rzeczne dobro kultury zostało wywiezione niezgodnie z prawem z terytorium tegoż państwa* [tłum. z jęz. niem. – J. W. T.].

<sup>25</sup> Art. 1 Ustawy o zwrocie dzieł sztuki [Kulturgüterrückgabegesetz, KultGüRückG] z 15 X 1998 r., BGBl. 1998 I, s. 3162.

<sup>26</sup> D. Ehlers, *Kommentar*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2001, t. 4, E 17, RdNr. 14.

państw lub państwa, które naruszają lub narusza postanowienia traktatowe. Na nic się zdaje nawet orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeśli dane państwo nie zechce się do niego zastosować. Podobnie ma się sprawa z włączoną dopiero w 1993 r. do Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej możliwością ukarania państwa członkowskiego grzywną (ryczałtem bądź okresową karą pieniężną)<sup>27</sup>, jeśli państwo-winowajca nie będzie chciało płacić.

Lord Acton uchodzi za autora powiedzenia, że każda władza korumpuje, a absolutna władza korumpuje absolutnie. Idąc tym tropem, powiedzmy na zakończenie wyraźnie, iż siła Unii Europejskiej nie leży jednak w tych lub innych środkach przymusu, w takich lub innych represaliach, wreszcie nie w powiększaniu swojego władztwa, ale w atrakcyjności formuły jej funkcjonowania jako organizacji międzynarodowej, przede wszystkim w jej skuteczności i efektywności gospodarczej. Jeśli uwzględnimy, że nadal nie brakuje chętnych do poddania się rygorom unijnej „omnipotencji”, to wypadnie zauważyć – zapewne mało w tym miejscu odkrywczo – że nic tak nie przemawia do wyobraźni, jak sukces. A na jego brak, jak dotąd, Unia Europejska nie może się uskarżać.

---

<sup>27</sup> Był to wówczas art. 171 ust. 2 TWE według tzw. Traktatu z Maastricht. Według obecnej numeracji jest to art. 228 ust. 2 TWE. W TKE jest to art. III-362 ust. 2. Więcej na ten temat: J. W. Tkaczyński, *Postępowanie Komisji Unii Europejskiej przy naliczaniu grzywny według art. 228 Traktatu Wspólnot Europejskich (TWE)*, [w:] tenże, *Varia Europejskie*, Toruń 2003, s. 111-121.

---

**Dr hab. Jan Wiktor TKACZYŃSKI**, prof. UJ, ur. 1960 r., studiował politologię, geografię gospodarczą i slawistykę na Uniwersytecie Jagiellońskim, następnie w Ludwig-Maximilians-Universität w Monachium, gdzie doktoryzował się u profesora Heinza Laufera w 1992 r. rozprawą o geopolityce na przykładzie Niemiec i Polski, oraz, w latach 1993-1994, odbył studia podyplomowe w zakresie ekonomii. Od 1994 do 2001 r. pracownik naukowy Instytutu Ekonomii i Administracji Publicznej w Universität der Bundeswehr w Monachium. W roku 2000 habilitował się przed Radą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W latach 2001-2004 profesor europeistyki Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, od 2004 r. profesor europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor bądź współautor trzynastu książek, m.in.: *Die Geopolitik* (1993), *Auslandsinvestitionen in Polen* (1995), *Polen und die neue NATO* (1997), *Polen im Umbruch* (1997), *Die Fonds der Europäischen Union* (2001), *Oblicza współczesnego państwa* (2002), *Varia europejskie* (2003), *Business Promotion Activities in Poland and Germany* (2003), *Existenzgründung in Deutschland* (2004) oraz *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej* (2005).